



# HESSISCHER LANDTAG

27. 12. 2010

## Kleine Anfrage

des Abg. Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
vom 28.10.2010

betreffend Vertretung kommunaler Gebietskörperschaften mittels  
"Generalvollmacht"

und

## Antwort

des Ministers des Innern und für Sport

### Vorbemerkung des Fragestellers:

Im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen im Kreis Offenbach um die Umsetzung eines Privatschulprojektes ist von einer Generalvollmacht die Rede, die den Landrat angeblich ermächtigte, "alle in diesem Zusammenhang erforderlichen oder zweckmäßigen Erklärungen" abzugeben. Darüber hinaus wurde er von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit und ermächtigt, Untervollmachten zu erteilen. Die Erteilung einer solchen Vollmacht muss im Licht des § 45 HKO betrachtet werden.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Seit wann sind der Landesregierung die konkreten Vorgänge im Kreis Offenbach um die "Strothoff International School" bekannt?

Das Regierungspräsidium Darmstadt als zuständige Aufsichtsbehörde über den Landkreis Offenbach (§ 54 Abs. 2 HKO) hat seit April 2010 Kenntnis davon, dass es in der Kommune Auseinandersetzungen um die Errichtung (PPP-Projekt: Kreis veräußert Grundstückseigentum und mietet zurück) sowie die Untervermietung von Räumlichkeiten für eine internationale Schule gibt.

Frage 2. Welche kommunalaufsichtlichen Maßnahmen wurden bislang in diesem Zusammenhang ergriffen?

Der Kreisausschuss hat mit Bericht vom 15.04.2010 um die aufsichtsbehördliche Überprüfung der bisher erfolgten Zahlungen des Landkreises im Zusammenhang mit der Errichtung der internationalen Schule am Campus Dreieich gebeten.

Mit Schreiben vom 06.05.2010 ist das Regierungspräsidium diesem Wunsch nachgekommen. Dabei wurde an verschiedenen Stellen angemerkt, dass nach der Einschätzung der Aufsichtsbehörde zumindest eine informelle Unterrichtung des Kreistages, also des für die wichtigen Entscheidungen zuständigen obersten Organs des Landkreises, hätte erfolgen müssen.

Im Zusammenhang mit einer Vorfinanzierungsvereinbarung vom 18.02.2009 hat das Regierungspräsidium festgestellt, dass der Kreis für den Bau der Schule einen (kurzfristigen) Kredit einer Bank in Anspruch genommen habe. Dadurch sei der Kreis im August 2009 in die Lage versetzt worden, eine Forderung der für den Schulbau verantwortlichen Projektgesellschaft teilweise (in Höhe von 2,2 Mio. €) zu erfüllen. Da der Landrat allein gehandelt habe, sei das "Vier-Augen-Prinzip" des § 45 Abs. 2 HKO verletzt worden. Seine Vollmacht vom 28.11.2005 (einschließlich Ergänzungsvollmacht vom 08.12.2006) habe ihn zu diesem Rechtsgeschäft nicht legitimiert. Die dort enthaltene und in der Vorbemerkung zu dieser Anfrage erwähnte Ermächti-

gung, "alle in diesem Zusammenhang erforderlichen oder zweckmäßigen Erklärungen abzugeben", beziehe sich erkennbar nur auf den in der Vollmacht näher bezeichneten Kauf- und Mietvertrag, darüber hinaus ausschließlich gegenüber einer ganz bestimmten Kommanditgesellschaft.

Die Aufsichtsbehörde hat sich weitere Prüfungen auf der Basis des Abschlussberichts des vom Kreistag eingesetzten Akteneinsichtsausschusses vorbehalten. Dieser Bericht wurde Anfang November 2010 vorgelegt. Inzwischen hat der ehemalige Landrat des Landkreises Offenbach bei der Aufsichtsbehörde auch die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen sich selbst beantragt.

Frage 3. Welchen Zwecken dient nach Auffassung der Landesregierung die Vorschrift des § 45 HKO?

§ 45 HKO gibt ebenso wie die Parallelvorschrift in § 71 HGO Aufschluss darüber, wer die Kommune im Rechtsverkehr nach außen vertritt, wer für sie rechtsgeschäftliche Erklärungen mit der Wirkung abgeben kann, dass die ausgelösten Rechtsfolgen die Gemeinde bzw. den Landkreis treffen.

In Hessen steht dabei, ebenso wie in einigen anderen Bundesländern, der Schutz der Kommune im Vordergrund: Verpflichtungserklärungen in wichtigen Angelegenheiten und in Geschäften der laufenden Verwaltung, die für den Landkreis von erheblicher Bedeutung sind, bedürfen nach § 45 HKO der Schriftform sowie zweier Unterschriften (Vier-Augen-Prinzip).

Frage 4. In welchem Umfang sind nach Auffassung der Landesregierung Vollmachten im Einzelfall erteilbar und wo sind hier jeweils die Grenzen?

Das "Zwei-Unterschriften-Prinzip" gilt nach § 45 Abs. 2 S. 3 HKO dann nicht, wenn ein ausdrücklich Beauftragter für den Landkreis handelt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass er eine schriftliche und von zwei Mitgliedern des Kreisausschusses eigenhändig unterschriebene Vollmacht vorweisen kann. Die Vollmacht kann sich auf ein einzelnes (spezielles) Geschäft beschränken, aber auch auf einen "Kreis von Geschäften" erstrecken (Gattungsvollmacht).

Frage 5. Wie ist in diesem Zusammenhang die Beschreibung "Kreis von Geschäften" (im Sinne von § 45 Abs. 2 HKO) zu verstehen?

Frage 6. Was versteht die Landesregierung unter einer "Generalvollmacht"?

Frage 7. Wie generell kann eine Generalvollmacht nach Auffassung der Landesregierung ausfallen, d.h. auf wie viele und wie umfangreiche Gebiete kann sie sich erstrecken, ohne gegen Wortlaut und Sinngehalt des § 45 HKO zu verstoßen?

Das gesetzliche Tatbestandsmerkmal "Kreis von Geschäften" ist umso enger auszulegen, je wichtiger solche Geschäfte für die Kommune sind. Das gilt insbesondere für Grundstücksgeschäfte. Der Bundesgerichtshof hat in einer grundlegenden Entscheidung vom 27.10.2008 (sog. Trabrennbahnurteil), veröffentlicht u.a. in HSGZ 2009 S. 292, zu einem Fall aus Nordrhein-Westfalen ausgeführt, dass eine Vollmacht für Erklärungen "in allen Grundstücksangelegenheiten" wegen des besonderen Schutzes der Kommune, der bei Grundstücksgeschäften angezeigt sei, zu weit gehe und damit unwirksam sei. Wenn für diesen Bereich eine umfassende Einzelvollmacht erteilt werden könnte, würde der von der Kommunalverfassung bezweckte Schutz der Kommune unterlaufen. In einem derartig wichtigen Geschäftsbereich sei es den Vertretern nicht erlaubt, eine Einzelvollmacht zu erteilen, die so weit geht, dass sie einer Alleinvertretung gleichkommt.

Frage 8. Welche Prüfungs- und Kontrollpflichten haben nach Auffassung der Landesregierung die Mitglieder des Kreisausschusses, wenn sie eine Vollmacht gemäß § 45 HKO erteilen?

Die kommunalen Wahlbeamten in Hessen, insbesondere die Bürgermeister und Landräte, sollten natürlich vor der Erteilung von schriftlichen Einzelvollmachten die oben dargestellte neue Grundsatzentscheidung des BGH kennen und beachten. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat seine Mitgliedskommunen mit Eildienst vom 29.06.2009 ausdrücklich auf dieses Urteil aufmerksam gemacht und empfohlen, eine etwaige Gattungsvollmacht für Grundstücksgeschäfte betragsmäßig zu begrenzen. Bei der Erteilung von Generalvollmachten an Bedienstete sei Vorsicht geboten, da der Vertreter bei Nichtigkeit der Vollmacht als Vertreter ohne Vertretungsmacht handle und das Geschäft daher schwebend unwirksam sei.

Frage 9. Welche Rechtsfolgen treffen den Kreis durch Erklärung unter Ausnutzung einer Vollmacht und ggfs. auch bei Überschreitung der Grenzen einer Vollmacht?

An die Erklärung eines ordnungsgemäß bevollmächtigten Vertreters ist der Landkreis gebunden. Liegt dagegen keine wirksame Vollmacht vor, ist der Landkreis an das Rechtsgeschäft nicht gebunden und kann die Erfüllung verweigern; er kann es genehmigen, muss es aber nicht tun. Den in der Antwort zu Frage Nr. 2 erwähnten Kredit hat der Kreis Offenbach allerdings - wie in der Vereinbarung vorgesehen - schon im Dezember des Jahres 2009 zurückgezahlt. Die Frage, ob der Vertragspartner bei unwirksamer Vollmacht möglicherweise einen Schadensersatzanspruch gegen die Kommune hat, stellt sich also in diesem Zusammenhang nicht.

Wiesbaden, 3. Dezember 2010

**Boris Rhein**